il Corriere giuridico

Mensile di giurisprudenza, legislazione e opinione

Il Corriere giuridico on-line

11

2005

www.ipsoa.it

ESTRATTO

ERNESTO BETTINELLI

Società civile e società politica (o meglio "pubblica") nel Trattato costituzionale europeo

DIRETTORE SCIENTIFICO
Piero Schlesinger

COMITATO SCIENTIFICO
Vincenzo Carbone
Mario Cicala
Claudio Consolo
Adolfo di Majo
Giuseppe Lombardi
Vincenzo Mariconda

ANNO XXII - NOVEMBRE 2005
Direzione e redazione
Strada 1 Palazzo F6
20090 Milanofiori Assago (MI)

IPSOA SCUOLA D'IMPRESA

00053363

TARIFFA R.O.C.: POSTE ITALIANE SPA - SPEDIZIONE IN ABBONAMENTO POSTALE - D.L. 353/2003 (CONV. IN L. 27/02/2004 N. 46) ART. 1, COMMA 1, DCB MILANO

Luci ed ombre sulla riforma della legge fallimentare

La riduzione della penale *ex officio*

Le Sezioni Unite sulla rappresentanza processuale del Comune

Costituzione europea

Società civile e società politica (o meglio "pubblica") nel Trattato costituzionale europeo

di ERNESTO BETTINELLI (*)

Rimane ancora vivo il problema di consentire l'esercizio di un ruolo *attivo* e *incisivo* alle varie espressioni della "società civile" europea che si riconoscono nei valori e negli obiettivi enunciati nei più significativi (e tuttora validi) atti dell'UE sistemati nel Trattamento costituzionale europeo, anche dopo la sua bocciatura nei referendum svoltisi in Francia e in Olanda. A tal fine occorre ripensare agli istituti e alle forme di effettiva partecipazione *diffusa* per la definizione delle politiche dell'Unione. Parallelamente occorre colmare il perdurante ed eccessivo *deficit* di legittimazione democratica dei suoi assetti costituzionali, in modo che si possa costituire una "società politica" europea effettivamente autorevole ed autonoma dalle singole sovranità nazionali.

Il titolo di questo intervento è indubbiamente temerario. Può apparire ad un tempo eccessivamente generico ed evocativo di grandi questioni di filosofia politica da sempre aperte e difficilmente risolvibili sotto il profilo pratico. Che cosa si intende per "società civile"? È corretto parlare di "società politica"? In questo concetto rientrano l'insieme delle istituzioni che esprimono decisioni politiche o soltanto i soggetti persone-singole o i soggetti organizzati portatori di istanze politiche in situazioni di competizione politica, disciplinate dagli ordinamenti? Se si accoglie questa prospettiva la società politica non è forse una componente o una rappresentazione, magari insufficiente, della società civile?

Una discussione di tali dimensioni è difficile e a rischio di inconcludenza anche con riguardo a contesti costituzionali nazionali *formati*. Figuriamoci con riguardo a contesti sovranazionali *in progress*, alla ricerca di una stabilità costituzionale, sia pur minima e incerta. È il caso dei paesi dell'Unione europea che attraverso un Trattato, che attende la ratifica da parte dei 25 Stati, dichiarano e pretendono di adottare una "Costituzione per l'Europa", costruita su 448 faticosissimi articoli. Si tratta in parte di nuove formulazioni frutto del lavoro della Convenzione e della Conferenza intergovernativa; e in (gran) parte, derivati dai trattati e dai loro sviluppi che dal 1957 ad oggi hanno definito le comunità europee e, infine, l'Unione europea. Il complesso normativo consolidato che ne esce potrebbe essere definito come *Corpus juris Europae*, più che Costituzione, secondo le categorie correnti. Ma è un fatto che gli stati-paesi contraenti hanno convenuto di denominare il nuovo trattato proprio "Costituzione" precisando anche la dimensione geografica e comunitaria alla quale essa si rivolge: l'Europa nella sua unità seppure in assenza di una completa sovranità, piuttosto che come aggregato dei territori nazionali dei 25 Stati contraenti o costituenti.

Si potrebbe facilmente liquidare un tale esito, come manifestazione evidente di massima confusione. Ma anche la confusione, quando diventa diritto, è terreno fertile per il giurista, per l'interprete il cui compito è di prendere sul serio anche le insufficienze, le contraddizioni normative e di farle fruttare *magis ut valeant* per ricavarne se non soluzioni o conclusioni definitive ai problemi della convivenza in tutti i suoi spazi e livelli, quantomeno indirizzi, ragionamenti, direzioni di percorso che possano stimolare ulteriori e progressive volontà legislative.

Ritornando con questo spirito e metodo al mio tema temerario, rilevo innanzitutto che l'espressione "società civile" è recepita non episodicamente dalla Costituzione per l'Europa. Compare per la prima volta nell'art. I-32 (che individua gli "organi consultivi dell'Unione") laddove, al prg. 3, si stabilisce che:

«Il Comitato economico e sociale è composto da rappresentanti delle organizzazioni di datori di lavoro, di lavoratori dipendenti e di altri attori rappresentativi della società civile, in particolare nei settori socioeconomico, civico, professionale e culturale».

In tal modo si definisce *giuridicamente* il concetto di so-

Nota:

(*) Relazione tenuta al Convegno *La Costituzione Europea: aspetti istituzionali, giuridici ed economici*, organizzato dal Dipartimento di Economia Politica dell'Università di Pavia e dalla Rappresentanza a Milano della Commissione Europea, 4 marzo 2005.

cietà civile che ricomprenderebbe il mondo del lavoro nelle sue varie articolazioni e, più in generale, quanti operano nei settori sociale ed economico, dell'impegno civile, delle professioni e della cultura... Tale categorizzazione comunque è aperta come si evince dalla formulazione della disposizione...

Il discorso viene poi sviluppato nell'art. I-47, al prg. 2, in virtù del quale: «Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile».

Anche in questo caso si fa riferimento a soggetti organizzati (le associazioni rappresentative) ed a soggetti diffusi e indeterminati, definiti appunto come "società civile", che possono essere identificati e diventare rilevanti soltanto in rapporto alle opinioni che essi sono capaci di manifestare o alla loro capacità di reazione nella sfera pubblica europea (volendo richiamare Habermas).

Questa conclusione trova conferma nell'art. III-390 dove, sempre a proposito del Comitato economico e sociale, si precisa che il suo Consiglio "può chiedere il parere delle organizzazioni europee rappresentative dei diversi settori economici e sociali e della società civile *interessati all'attività dell'Unione*" (pgr. 3).

Dunque la "società civile" assume un ruolo attivo nell'Europa. Occorre però interrogarsi su quali siano gli interessi e i valori che qualificano e mobilitano la "società civile" e i soggetti che la rivelano in una autonoma dimensione europea, cioè non frazionata nelle sottodimensioni nazionali.

La ricerca di tali interessi e valori può essere perseguita seguendo due strade non alternative, bensì concorrenti: l'una negativa, l'altra positiva.

La prima strada porta alla individuazione delle competenze *proprie* dell'Unione, intesa in questo caso come l'insieme delle istituzioni che sono capaci di decisioni legislative, amministrative, giurisdizionali, la cui efficacia copre tutto lo spazio europeo e non incontra le barriere delle perduranti sovranità nazionali. Il catalogo di queste competenze è noto, è stato fissato dai trattati precedenti e tiepidamente aggiornato dal Trattato-Costituzione con riguardo ad alcune materie come il coordinamento di politica estera, la giustizia, l'immigrazione, la sicurezza con non casuale attenzione alla lotta al terrorismo.

In questi settori le decisioni adottate in sede di Unione Europea possono suscitare reazioni e opposizioni all'interno di singoli paesi da parte di categorie o soggetti che contestano le decisioni medesime, senza però imputarle da un punto di vista sostanziale alle istituzioni europee competenti, ma piuttosto ai propri governi nazionali in quanto si siano dimostrati remissivi o acquiescenti. Se e quando ciò avviene, non si può propriamente parlare di manifestazioni della società civile europea.

Le reazioni e le contestazioni possono, viceversa, essere trasversali, collegate in uno spazio ultra nazionale, tali da favorire l'emersione di movimenti di opinione pubblica europea. Sarebbe senza senso lo sforzo di identificare *a priori* e magari classificare questi movimenti. Ma si può ancora una volta ragionare e farsi suggestionare prendendo in esame il testo del Trattato-Costituzione nella sua parte più innovativa e più ambiziosa, dove si fissano i grandi valori e programmi che dovrebbero costituire o fondare una comune cultura e civiltà per la convivenza europea. La gran parte di questi obiettivi, che dovrebbero determinare adeguate *azioni* da parte dell'Unione, attualmente è, per così dire, supplementare rispetto alle specifiche competenze attribuite alle varie istituzioni europee. Rappresentano, almeno per ora, non più di un quadro di riferimento ideale.

Ne è chiara dimostrazione l'art. I-19 che afferma che: «L'Unione dispone di un quadro istituzionale che mira a:promuoverne i valori, perseguirne gli obiettivi, servire i suoi interessi, quelli dei suoi cittadini e quelli degli Stati membri, garantire la coerenza, l'efficacia e la continuità delle sue politiche e delle sue azioni».

Ma la disposizione, dopo aver individuato le diverse componenti che costituiscono tale quadro istituzionale si premura di precisare nell'ultimo. prg, arrendendosi alla realtà, che: «Ciascuna istituzione agisce *nei limiti* delle attribuzioni che le sono conferite dalla Costituzione, conformemente alle procedure e alle condizioni da essa previste».

I *valori*, gli *obiettivi*, le *libertà fondamentali* che dovrebbero connotare e pervadere l'anima dell'Europa sono la *novità* del Trattato-Costituzione. Li troviamo inseriti nel Preambolo e nel Titolo I della Parte prima, e ulteriormente sviluppati nella Parte II, che recepisce la Carta dei diritti. Èinteressante osservare come il pseudo-costituente europeo abbia inteso ridistribuire o sistemare, con inevitabili sovrapposizioni, i principi e i diritti essenziali in queste tre categorie nella convinzione che l'ordinamento europeo *si appropria* dei valori, che gli obiettivi richiedono di essere perseguiti, e che le libertà devono essere adeguatamente garantite. È l'impostazione classica del costituzionalismo liberaldemocratico, delle carte europee del II dopoguerra, che ora formalmente vengono ricomprese nel comune patrimonio giuridico dell'Europa.

Tra le varie proposizioni merita di ricordarne, ai fini del ragionamento che sto svolgendo talune, le più clamorose e impegnative: «L'Unione si fonda sui valori della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a una minoranza. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società fondata sul pluralismo, sulla non discriminazione, sulla tolleranza, sulla giustizia, sulla solidarietà e sulla parità tra donne e uomini.»(art. I-2)

«1. L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli.

2. L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne e un mercato

interno nel quale la concorrenza è libera e non distorta.
3. L'Unione...combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore.»(art. I-3)

A fronte di affermazioni così forti, come è stato sottolineato da tanti, persiste una struttura istituzionale ancora debole, insufficiente, precaria: un'*organizzazione non costituzionale*. Al più: un quadro di relazioni permanenti tra soggetti diversi nazionali e sopranazionali, le quali nel migliore dei casi si possono forse definire "precostituzionali".

Questo enorme deficit di assetti costituzionali, di distanza rispetto alle proclamazioni appena citate si può misurare anche confrontandolo con la dichiarazione dell'articolo di apertura del Trattato-Costituzione, per il quale essa è ispirata non solo dalla volontà *degli Stati d'Europa*, ma anche *dalla volontà dei cittadini di costruire un futuro comune*.

È proprio questa ancora enorme distanza tra *valori*, *obiettivi*, *libertà* e *strutture costituzionali* che delimita lo spazio *possibile e necessario* di una società civile europea capace di esprimere un'opinione pubblica europea e *azioni* in grado di favorire la costruzione di un futuro davvero comune e... *costituzionale*.

Società civile non è un concetto immobile: da sempre, significa movimento, opposizione, contestazione, rivendicazioni. Le libertà fondamentali nella storia di tutti gli ordinamenti liberaldemocratici nascono *contro* il potere così come organizzato in un determinato momento storico, al fine di modificare il potere medesimo. Non può esistere società civile disgiunta dai suoi interlocutori-antagonisti, dalle forme precostituite o di fatto che rendono possibile e visibile il rapporto conflittuale.

Quali sono le forme precostituite dal Trattato-Costituzionale a disposizione della società civile europea, delle istanze sovranazionali che sono riconducibili ai diversi *valori*, agli *obiettivi*, alle *libertà*?

I canali *formali* di espressione-mobilitazione previsti sono assai limitati e, per certi versi, *insufficienti*, nel senso che, almeno astrattamente, non sembrano in grado di generare risposte e dunque responsabilità politiche e istituzionali *conclusive* da parte degli organi decisori dell'Unione. L'impostazione adottata ha un'impronta ancora *paternalistica*, programmatica. L'art. I-47 *(Principio della democrazia partecipativa)* impegna le istituzioni a dare "ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione". Si promette - come si è già ricordato - "un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile".

Più concretamente si riconosce ai "cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, appartenenti ad un numero rilevante di Stati membri" un potere "di iniziativa nei confronti della Commissione al fine di *invitarla*, "nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione della Costituzione". Viene riservato alla legge europea il compito di determinare le procedure e le condizioni necessarie per l'esercizio dell'iniziativa dei cittadini, incluso il numero minimo di Stati membri a cui essi devono appartenere.

Più incisivo appare l'istituto del "mediatore europeo" (artt. I-49; III-335), una sorta di difensore civico continentale, eletto dal Parlamento europeo, cui è affidato il compito di "ricevere le denunce riguardanti casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni, degli organi o degli organismi dell'Unione alle condizioni previste dalla Costituzione", di esaminarle e quindi di riferire sui risultati delle sue indagini al PE.

Anche in questo caso si possono verificare virtuose situazioni di risonanza che facciano emergere movimenti d'opinione europei; e dunque l'esistenza di una società civile europea.

Nella stessa direzione si possono individuare nel Trattato-Costituzione altre *opportunità*, altri *percorsi* diversamente formalizzati che mettono in contatto le istanze diffuse della società civile europea con le istituzioni dell'Unione. Mi limito a segnalarli.

Così il diritto di petizione collettiva al PE su materie che rientrino nel campo di attività dell'Unione (Art. III-334).

Più concludente può certamente essere ritenuto lo strumento (appena sarà attuato attraverso una legge europea) delle commissioni temporanee d'inchiesta costituite dal PE, su richiesta di un quarto dei membri che lo compongono, per valutare le "denunce di infrazione o di cattiva amministrazione nell'applicazione del diritto dell'Unione" (...), come prevede l'art. III-333.

Più in generale rilevano - lo si è già accennato - le numerose procedure di consultazione dei vari soggetti diffusi *europei*, portatori di istanze e interessi i più diversi, ai quali la Costituzione accorda protezione; procedure a cui sono tenuti gli organi decisionali dell'UE nell'esercizio di molte competenze.

Tra i soggetti *da consultare* figurano, tra gli altri, le parti sociali considerate anch'esse, almeno tendenzialmente, in una dimensione sovranazionale. Il luogo privilegiato di tali consultazioni è il Comitato economico e sociale, un organismo la cui valorizzazione dipende anche dall'iniziativa e dalla *forza* dei soggetti interlocutori del medesimo. Un organismo che, a sua volta, deve essere obbligatoriamente "consultato" in molte materie dagli organi decisionali dell'Unione.

Tra i soggetti della possibile società civile europea risalta poi il "mondo" della scienza, della ricerca, dello sviluppo tecnologico. Il Trattato-Costituzione infatti, in coerenza con il riconoscimento e la valorizzazione del comune patrimonio culturale europeo (III-280...), afferma e sollecita un significativo potere di influenza di questo "mondo" sulle decisioni comunitarie, per "tutte

le azioni dell'Unione nel settore della ricerca e dello sviluppo tecnologico, comprese le azioni dimostrative" fino all'impegno di adottare "le misure necessarie" - attraverso una legge europea - per l'attuazione dello "spazio europeo della ricerca" (III-251).
Si tratta certamente di uno degli spazi più fecondi per la crescita e la maturazione della società civile europea.
Nelle forme di stato democratiche "consolidate" non vi dovrebbe essere soluzione di continuità tra società civile e potere politico (in senso lato): l'esito dei processi pubblici di discussione e contestazione dovrebbe alla fine determinare una pur imperfetta situazione di legittimazione dell'organizzazione politica e di governo.
Il problema dell'Europa è che essa è ancora un'"Unione non sufficientemente unita", proprio sotto il profilo costituzionale, a tal punto che non è possibile parlare oggi di un "potere politico europeo", autonomo dai poteri politici nazionali. La gran parte delle decisioni dell'Unione sono adottate sulla base del principio della "quasi unanimità", facendo ricorso a procedimenti compromissori defatiganti, innovati in parte e razionalizzati nel Trattato-Costituzione. Prevalgono le convergenze nazionali sulle effettive manifestazioni di sovranità.
È per questo che il titolo del mio intervento non fa riferimento ai poteri politici dell'Europa, ma semplicemente ad una società politica europea quasi allo stato embrionale che, al pari della società civile, è in divenire e che attende di evolvere in potere politico europeo.
Quali sono i soggetti che si possono realisticamente annoverare nell'attuale *minima* società politica (o meglio: *pubblica*) europea ?
Non le aggregazioni politiche presenti nel Parlamento Europeo, in quanto esse non possono propriamente definirsi partiti europei con una loro autonoma identità, riconosciuta da un consenso *non frazionato* del popolo europeo. Per ora i partiti europei rappresentano poco più che categorie anche se nei loro confronti il Trattato-Costituzione manifesta significative aspettative (laddove addirittura prevede uno statuto dei partiti europei...). Essi sostanzialmente rimangono aggregati di partiti dei singoli stati, *dipendenti* dai sistemi politici e dalle dinamiche nazionali.
Viceversa, stanno emergendo e si stanno rafforzando nel contesto europeo figure istituzionali *non dipendenti*: quelle che sono tenute dal Trattato-Costituzione a fare gli interessi esclusivi dell'Europa nella sua unità ideale, sia pure nei limiti assai stretti delle procedure decisionali della quasi unanimità a cui ho fatto cenno. Si tratta di *soggetti oggettivamente vincolati* e *soggettivamente svincolati*. Il TC nel definire la loro posizione e responsabilità sottolinea l'esigenza di una loro "piena indipendenza", il loro "impegno europeo", nell'"interesse generale dell'Unione", definendo tali requisiti come "garanzie".
Di questa certamente elitaria società pubblica europea possono far parte i membri della Commissione, i giudici e gli avvocati generali della Corte di giustizia e del Tribunale, i membri della Banca centrale, della Corte dei conti, del Comitato delle regioni e di quello economico e sociale, il Mediatore europeo. E, più in generale, quanti operano nell'amministrazione europea in quanto essa deve essere "aperta, efficace ed indipendente".
L'indipendenza rappresenta davvero un "valore aggiunto" e concreto nella organizzazione costituzionale pur incompiuta dell'Europa. L'indipendenza si esprime non tanto nell'esercizio "neutro" delle attribuzioni, ma soprattutto nella capacità di opinione e di impulso nella "sfera" europea, nonché nell'attitudine di riconoscersi *soprattutto* in essa. Gli atti di questi soggetti (relativi alla legislazione, all'amministrazione e alla giustizia dell'Unione) contribuiscono alla maturazione e circolazione di una cultura istituzionale europea, creano rapporti, situazioni anche impreviste, quell'identità che oggi è solo dichiarata, in sostanza *auspicata*. Delimitano dunque una società pubblica europea autonoma, in assenza di una "vera" organizzazione costituzionale europea.
Il discorso vale soprattutto per le figure individuali *trainanti*, quelle dotate di maggiore legittimazione e *personalità* politica, in quanto designate o elette dalle istituzioni *pre-politiche* europee con un mandato lungo, non effimero. Penso, in particolare, allo stesso Presidente del Consiglio europeo e al Presidente della Commissione. Queste figure individuali si trovano nella condizione di poter interpretare il loro ruolo di piena indipendenza addirittura come un "privilegio": non possono andare *contro* i limiti istituzionali in cui si trovano costretti, ma forse possono *osare oltre*. Possono, se credono in un'Europa *prossima* in cui la Costituzione sia effettiva espressione di sovranità costituente e non solo di pur importanti convenzioni e conferenze intergovernative, alimentare la società politica europea *minima, ma assolutamente necessaria*, se si vuole proseguire e completare il cammino verso gli Stati Uniti d'Europa. Possono interloquire con la società civile europea, anch'essa minima della quale ho cercato di individuare gli spazi di emersione secondo il nuovo Trattato costituzionale.
Il quadro che esce da queste considerazioni sul TC è indubbiamente di grandi contraddizioni, di clamorose incertezze, talora di ingenue inconcludenze.
Come ho già detto, un ambizioso e eclatante catalogo di valori, di obiettivi, di modelli (...) per l'Europa (forse più che dell'Europa) si confronta e si scontra con un *deficit* impressionante di potere politico e di organizzazione costituzionale.
Paradossalmente è proprio la consapevolezza di una tale distanza che può favorire l'affermazione delle due società.